



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 83-АПГ15-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 декабря 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре Гришечкине П.В.
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по заявлению прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области» по апелляционному представлению прокурора Брянской области на решение Брянского областного суда от 11 сентября 2015 г., которым заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Департамента финансов Брянской области Закалюжного А.А., представителя Правительства Брянской области и Губернатора Брянской области Чикина Е.Н., представителя Брянской областной Думы Гурова В.И., возражавших против удовлетворения апелляционного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым судебное постановление отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Закон Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области» (далее - Закон Брянской области № 102-3) опубликован в информационно-

аналитическом бюллетене «Официальная Брянщина» 1/2006.

Названный закон состоит из 13 статей, содержит понятие пенсии для лиц замещавших государственные должности Брянской области - ежемесячная денежная выплата, право на получение которой определяется по основаниям и в порядке, установленным законом, и которая предоставляется гражданам при выходе на государственную пенсию в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с увольнением с государственной должности Брянской области при достижении установленной этим же законом продолжительности замещения государственной должности Брянской области, наличии стажа государственной службы (статья 1), устанавливает условия назначения такой выплаты, порядок определения стажа для назначения пенсии и её размеры в зависимости от стажа государственной службы: 45 процентов от среднемесячного заработка, и за каждый полный год стажа свыше 15 лет пенсия увеличивается на три процента от среднемесячного заработка, но не более 65 процентов от этого заработка (статьи 2 - 4), порядок расчёта среднемесячного заработка, а также назначения, выплаты и перерасчёта пенсии (статьи 5 - 8), закрепляет положение о финансировании пенсии и её доставки за счёт областного бюджета, предусматривает переходные положения, формы необходимых для назначения и выплаты пенсии документов (статьи 10-12), а также нормы о вступлении в силу закона (статья 13).

Прокурор Брянской области обратился в суд с заявлением о признании Закона Брянской области № 102-3 противоречащим федеральному законодательству и не действующим со дня его принятия.

По мнению административного истца, оспариваемый нормативный правовой акт противоречит требованиям федерального законодательства, поскольку установление им дополнительных материальных гарантий в части пенсионного обеспечения лиц, замещавших государственные должности Брянской области, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов, так как уровень бюджетной обеспеченности Брянской области невысокий, область является дотационной.

Административный истец указывал, что принятие Закона Брянской области № 102-3 является основанием для возникновения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, исполнение которых не обеспечено собственными средствами регионального бюджета, следовательно, как указано в заявлении, оспариваемый закон противоречит требованиям статей 31 и 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации о соблюдении самостоятельности и сбалансированности бюджета.

Решением Брянского областного суда от 11 сентября 2015 г. заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурор просит отменить решение суда, как постановленное с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционного представления Губернатором Брянской области, Департаментом финансов Брянской области, Брянской областной

Думой поданы возражения о необоснованности его доводов и законности судебного постановления.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия считает необходимым отменить судебное постановление ввиду неправильного применения норм материального права и несоответствие выводов суда материалам дела.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришёл к выводу о том, что оспариваемые предписания регионального законодателя не противоречат федеральному закону и другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в связи с чем оснований для удовлетворения заявленных прокурором Брянской области требований о признании незаконным и недействующим Закона Брянской области № 102-3 не имеется.

При этом суд исходил из того, что, приняв оспариваемый акт, Брянская область реализовала свое право, предусмотренное статьями 31 и 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, самостоятельного определения направлений расходования средств своего бюджета и исполнения своих расходных обязательств за счёт собственных доходов, исходя из возможностей бюджета и с учётом требований пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-03 «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

С заключением суда первой инстанции Судебная коллегия по административным делам согласиться оснований не находит.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 5 апреля 2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвёртого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов», приведённая норма Трудового кодекса Российской Федерации была признана не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не исключает право субъекта Российской Федерации - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства - устанавливать законом субъекта Российской Федерации единовременную денежную выплату депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, при прекращении их полномочий.

Между тем, такое право, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, не является безусловным, поскольку Бюджетный кодекс

Российской Федерации, допуская в целом возможность самостоятельного установления расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, предусматривает определённые ограничения в отношении условий и порядка введения новых расходных обязательств бюджетов публично-правовых образований, которые должны соблюдаться.

Законодатель субъекта Российской Федерации, реализуя полномочия по установлению тех или иных выплат, обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение субъекта Российской Федерации и возможности его бюджета, и при определении размера указанной выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Статьёй 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счёт средств соответствующих бюджетов.

Из совокупного анализа статей 7 и 8, предусматривающих бюджетные полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, приведённой нормы и статьи 85 (о расходных обязательствах субъекта Российской Федерации) Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что расходная часть каждого уровня бюджета бюджетной системы Российской Федерации формируется строго в соответствии с основными принципами разграничения полномочий между различными уровнями государственной власти и исходя из принципа самостоятельности бюджета.

При этом содержание принципа самостоятельности бюджетов раскрывается в статье 31 названного кодекса и означает в том числе недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счёт доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счёт средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, реализация принципа самостоятельности бюджетов выражается в недопустимости установления органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами бюджета субъекта и, как следствие, потребует привлечения средств федерального бюджета.

Проанализировав приведённые предписания федерального законодателя, Судебная коллегия по административным делам приходит к выводу о том, что реализация органом государственной власти субъекта Российской Федерации своих дискреционных полномочий по установлению лицам, замещающим

государственные должности субъекта Российской Федерации, дополнительных материальных гарантий напрямую зависит от уровня наполнения бюджета собственными доходами, обеспечивающими возможность самостоятельного исполнения им своих расходных обязательств.

Порядок установления уровня расчётной бюджетной обеспеченности, который одновременно является объективным показателем социально-экономического положения субъекта Российской Федерации, а также основным критерием для определения нуждаемости субъекта в предоставлении ему из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности определён правовыми предписаниями Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктом 6 статьи 131 которого такой показатель определяется соотношением между расчётными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Российской Федерации, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации с учётом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объёма государственных и муниципальных услуг в расчёте на одного жителя.

Исходя из изложенного, показатели уровня налоговых доходов субъекта на одного жителя, а также состояние его социально-экономического развития являются важными факторами, влияющими на показатель уровня бюджетной обеспеченности, в зависимости от которого определяется, как нуждаемость региона в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности, так и размер указанных дотаций.

Признание региона дотационным является объективным показателем, указывающим на низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, не позволяющий ему за счёт собственных средств выполнять свои расходные обязательства.

Кроме того, важным показателем социально-экономического положения региона является уровень сбалансированности его бюджета, исходя из которого осуществляется отнесение бюджетов к категориям дефицитных или профицитных.

Из содержания статьи 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации вытекает, что деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий, связанных с установлением дополнительных мер социальной поддержки, также должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета, для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объёму доходов.

Федеральный законодатель, регламентируя вопрос об экономической основе деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в абзаце шестом пункта 1 статьи 26.14 Федерального закона от

6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», закрепил право органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществлять расходы на решение вопросов, не отнесённых к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключённых из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих материальных ресурсов и средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

Таким образом, при недостаточности собственных средств бюджета введение оспариваемыми нормами закона новых расходных обязательств, означает, что надлежащее их исполнение будет осуществляться, в том числе и за счёт средств федерального бюджета, что не согласуется с положениями бюджетного законодательства и противоречит принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Следовательно, приведённые выше обстоятельства являются тем самым ограничительным фактором и элементом объективного критерия, подлежащего применению при решении вопроса о наличии у субъекта полномочий по самостоятельному установлению дополнительных гарантий лицам, замещавшим государственные должности субъекта Российской Федерации, и их размера после прекращения государственной службы.

Из содержания Законов Брянской области от 6 июля 2007 г. № 96-З «Об исполнении областного бюджета за 2006 год», от 7 июля 2008 г. № 58-З «Об исполнении областного бюджета за 2007 год», от 10 августа 2009 г. № 68-З «Об исполнении областного бюджета за 2008 год», от 3 августа 2010 г. № 57-З «Об исполнении областного бюджета за 2009 год», от 5 августа 2011 г. № 85-З «Об исполнении областного бюджета за 2010 год», от 5 июля 2012 г. № 44-З «Об исполнении областного бюджета за 2011 год», от 8 июля 2013 г. № 50-З «Об исполнении областного бюджета за 2012 год», от 30 июня 2014 г. № 44-З «Об исполнении областного бюджета за 2013 год» и от 2 июля 2015 г. № 50-З «Об исполнении областного бюджета за 2014 год» следует, что за период действия оспариваемого закона, за исключением 2009 и 2011 годов, бюджет Брянской области являлся дефицитным и размер дефицита составил: 2006 год - 273020,2 тыс. руб.; 2007 год - 911 355,3 тыс. руб.; 2008 год - 1 428 000,3 тыс. руб.; 2010 год - 656 082,9 тыс. руб.; 2012 год - 1 199 786,4 тыс. руб.; 2013 год - 3 525 583,6 тыс. руб.; 2014 год - 578 467,4 тыс. руб.; 2015 год - 1 340 913 тыс. руб.

Судебная коллегия по административным делам, проанализировав бюджетное законодательство Брянской области, отражающее основные показатели бюджета Брянской области за период с 2006 по 2015 годы, приходит к заключению, что продолжительный период времени бюджет Брянской области является дефицитным, при этом субъект относится к числу дотационных регионов Российской Федерации, в доходной части бюджетов

которых доля межбюджетных трансфертов составляет около 30 процентов, в связи с чем Брянская область ежегодно получает из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Помимо дотаций, существенную долю доходной части бюджета также составляют федеральные субсидии, направляемые на реализацию расходных обязательств Брянской области, в том числе по обеспечению мер социальной поддержки и по выполнению социально значимых программ.

Приказом Министерства финансов Российской Федерации № 453 от 9 декабря 2014 г. Брянская область включена в Перечень субъектов Российской Федерации, в бюджете которой доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет составила от 20 до 40 процентов собственных доходов.

Более того, из предписаний Законов Брянской области от 11 декабря 2013 г. № 113-З «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и от 8 декабря 2014 г. № 87-З «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» следует, что размер внутреннего долга Брянской области продолжает быть высоким, фактический размер внутреннего долга во всех случаях превышает запланированный размер, что также характеризует социально-экономическое положение региона.

Утверждения суда первой инстанции о том, что Брянской областью на 2016 и 2017 годы принят бездефицитный бюджет, со ссылкой на указанный выше региональный закон № 87-З от 8 декабря 2014 г., согласно которому общий объём расходов на 2016 и 2017 год равен общему объёму доходов, Судебная коллегия находит несостоятельными в силу того, что бюджеты на 2016 и 2017 годы ещё не утверждены и содержащиеся в названном нормативном правовом акте цифры являются прогнозируемыми и не могут быть расценены как доказательства отсутствия дефицита бюджета в указанный период.

Так, согласно Закону Брянской области № 113-З от 11 декабря 2013 г. «Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» планируемый объём доходов был равен объёму расходов по бюджету на 2015 год, однако бюджет принят с дефицитом.

Согласно ответу департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области за период с 2006 год по 2015 год пенсия в соответствии с оспариваемым законом была назначена более 50 гражданам, ранее замещавшим государственные должности Брянской области, и общая сумма расходов денежных средств с 2007 года по август 2015 год в соответствии с законами области об исполнении областного бюджета на соответствующий год составила более 164 миллионов рублей, в том числе, в 2014 г. и 2015 г. расходы составили 18 942 400 руб. и 18 779 000 руб. соответственно.

Между тем из содержания раздела 1 программы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в

Брянской области на 2013 – 2015 годы», утверждённой постановлением Правительства Брянской области от 10 июня 2013 г. № 181-п, следует, что по данным федерального статистического наблюдения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (форма № 103-РИК), по состоянию на 1 января 2013 г. на учёте в Брянской области на получение жилого помещения состояло 2 347 детей-сирот, из которых право на обеспечение жилыми помещениями возникает у 1237 детей-сирот.

Несмотря на значительное число детей – сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилом помещении (по состоянию на 2013 год – 1 237 человек, на 2014 год – 1 114 человек, на 2015 год – 991 человек (приложение 2 к программе) ресурсное обеспечение программы за счёт средств областного бюджета в течение действия названной программ остаётся неизменным - 105500,0 тыс. руб. ежегодно (раздел 5 названной выше программы).

Судебная коллегия по административным делам, принимая во внимание невысокий уровень бюджетной обеспеченности Брянской области, низкие показатели уровня социальной защищённости населения, а также приведённые выше обстоятельства приходит к выводу о том, что установление оспариваемыми нормами дополнительных материальных гарантий лицам, замещающим государственные должности Брянской области, не согласуется с принципами самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит требованиям приведённого федерального законодательства.

При таком положении у суда первой инстанции отсутствовали правовые основания для отказа в удовлетворении заявленных требований.

Ссылка на Указ Президента Российской Федерации от 19 августа 1995 г. № 854 «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы», предусматривающий право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», не может быть принята во внимание. Действительно, в пункте 10 содержится рекомендация органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления установить соответствующие социальные гарантии с учётом положений названного указа, но исключительно за счёт собственных средств.

Поскольку судом первой инстанции допущены нарушения норм материального и процессуального права, повлёкшие неправильное разрешение дела, что согласно пункту 4 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены судебного акта в апелляционном порядке, Судебная коллегия отменяет решение суда об отказе в удовлетворении заявленных требований и принимает новое решение о признании Закона Брянской области № 102-З не

соответствующим законодательству, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью.

Рассматривая вопрос о дате, с которой оспариваемый региональный нормативный правовой акт признаётся недействующим, Судебная коллегия требование прокурора о признании его таковым со дня принятия находит необоснованным.

Закон Брянской области № 102-3 применялся длительное время, в соответствии с его положениями были реализованы права граждан. Данные обстоятельства согласно разъяснениям, содержащимся в абзаце третьем пункта 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», являются основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим со дня вступления решения в законную силу.

При таком положении Судебная коллегия считает необходимым признать Закон Брянской области недействующим с момента вступления в силу нового решения о частичном удовлетворении требований прокурора.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Брянского областного суда от 11 сентября 2015 г. отменить, заявление прокурора Брянской области о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента принятия Закона Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области» удовлетворить в части.

Признать Закон Брянской области от 28 декабря 2005 г. № 102-3 «О пенсионном обеспечении лиц, замещавших государственные должности Брянской области» недействующим с момента вступления решения суда в силу.

Председательствующий

Судьи